

Ökonomie, Gesellschaft, Politik: Interdependenzen und Konflikte in der Transition Osteuropas

Höhmann, Hans-Hermann

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Höhmann, H.-H. (1995). *Ökonomie, Gesellschaft, Politik: Interdependenzen und Konflikte in der Transition Osteuropas*. (Berichte / BIOst, 38-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41974>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.© 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.
Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon	0221/5747-0,	Telefax	0221/5747-110
---------	--------------	---------	---------------

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung

.....
4

1. Einleitung

.....
8

2. Komplexität der Transformationsaufgabe

.....
8

3. Dimensionen der ökonomischen Umgestaltung

.....
9

4. Altlasten und andere Ausgangsbedingungen

.....
11

5. Exkurs zu Marktwirtschaft, ökonomischer Kultur und Gesellschaft in Rußland

.....
13

6. OME-Länder als Vorreiter der Transformation

.....
17

7. Rußland und andere GUS-Staaten als Nachzügler der Transformation

.....
19

8. Außen-, sicherheits- und integrationspolitische Aspekte

.....
21

Summary

.....
24

26. Juni 1995

Hans-Hermann Höhmann

**Ökonomie, Gesellschaft, Politik:
Interdependenzen und Konflikte in der Transition Osteuropas**

Bericht des BIOst Nr. 38/1995

Kurzfassung

Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht ist die erweiterte Fassung eines Beitrags des Autors zum Zweijahresband des Bundesinstituts, der unter dem Titel "Zwischen Krise und Konsolidierung. Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas" demnächst im Carl Hanser Verlag, München, veröffentlicht wird. Der Autor beabsichtigt eine Bilanzierung des ökonomisch-politischen Transformationsprozesses im Osten Europas unter besonderer Berücksichtigung der Interdependenzen und Konflikte zwischen den ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Teilbereichen der Transition seit 1989/90.

Ergebnisse

1. Soll die Wirtschaftstransformation in den postkommunistischen Ländern gelingen, so müssen - unter der schweren Bürde teilweise verheerender Altlasten - außerordentlich komplexe Transformationsaufgaben gelöst werden. Diese Komplexität ist zunächst dadurch bedingt, daß der Übergang zu neuen Wirtschaftsverhältnissen, insbesondere der Wechsel zu stabilen, gesellschaftlich akzeptierten und leistungsfähigen Marktwirtschaften, gleichzeitig mit drei weiteren großen Umgestaltungen erfolgen muß und nur dann Erfolg verspricht, wenn sich ein positives Zusammenspiel zwischen dem ökonomischen Wandel und den anderen hauptsächlichen Veränderungsprozessen erreichen läßt. Diese sind: die Neubestimmung des nationalstaatlichen Rahmens und die Entwicklung einer eigenständigen nationalen Identität; der Wechsel des politischen Systems und der Gesellschaft hin zu demokratischen und pluralistischen Strukturen sowie die Einbeziehung der Staaten im Osten Europas in eine neue politische und ökonomische internationale Ordnung.
2. Insbesondere zwischen politischer und wirtschaftlicher Transformation besteht ein enger Zusammenhang. Einerseits muß der politische Systemwechsel hin zur Demokratie durch wirtschaftliche Erfolge flankiert werden, die im Lebensniveau der Bevölkerung spürbar sind und die Umgestaltung für diese politisch akzeptabel machen. Andererseits kann eine wohlfahrtssteigernde Wirtschaftstransformation nur gelingen, wenn von Politik und Rechtssystem die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Jeder erfolgreiche Wandel der Wirtschaftsverhältnisse erfordert somit das Vorhandensein eines "politischen Kapitals", das sich aus drei Hauptelementen zusammensetzt: einem ausreichend

breiten nationalen Grundkonsens zu Beginn der Transformation; der frühzeitigen Schaffung eines leistungsfähigen Ordnungsrahmens sowie der Existenz einer Regierung mit Autorität, Kompetenz und Entschlußkraft, die willens und in der Lage ist, die Transformation auch wirklich zügig in Angriff zu nehmen.

3. Die Umgestaltung der Wirtschaftsverhältnisse für sich genommen ist wiederum ein außerordentlich komplexer Vorgang, zu dem mindestens fünf verschiedene Teilaufgaben gehören: mikroökonomische Liberalisierung; makroökonomische Stabilisierung; institutioneller Wechsel; Wandel der ökonomischen Realstrukturen; Gewährleistung einer ausreichenden sozialen Flankierung des Transformationsprozesses. Zwischen den einzelnen Teilzielen der Wirtschaftstransformation können Widersprüche bestehen, und sie sind in der Praxis auch regelmäßig anzutreffen.
4. Aufgrund der engen Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen und soziopolitischen Entwicklungen wirken sich nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politisch-gesellschaftlichen Erbschaften des untergegangenen Sozialismus belastend auf die Transformation der Wirtschaftsverhältnisse aus. In diesem Kontext ist zu verweisen auf die politisch wie ökonomisch dysfunktionalen Effekte der beträchtlichen Macht- und Autoritätsdefizite, der schwachen Ausbildung demokratischer Kräfte sowie des Übergewichts personeller gegenüber institutionellen Faktoren in der Politik. Weiter beeinträchtigt den Wirtschaftswandel, daß es noch wenig wirksame gesellschaftliche Selbstorganisation gibt, wie sie zur Entwicklung sozialer Dynamik und zur Regelung von Konflikten in demokratisch verfaßten Marktwirtschaften unverzichtbar ist. Schließlich besteht ein mehr oder weniger ausgeprägter Mangel an sozial leitenden Werten und Verhaltensnormen, nachdem der Kommunismus als Ideologie zerbrochen ist.
5. Mit dem problematischen politischen Erbe verbinden sich vielschichtige ökonomische Hypothesen. Bürokratische Strukturen sowie regionale und sektorale Interessengruppierungen wirken weiter und erschweren den Wandel von ökonomischer Struktur und Wirtschaftssystem. Nicht zuletzt erwies sich die sozialistische Eigentumsordnung von Anfang an als schweres Hindernis für den angestrebten Übergang zur Marktwirtschaft. Weiter hinterließen zentrale Elemente des alten Systems wie der Paternalismus, die "Gleichmacherei" und die auf das Anreizsystem der administrativen Planwirtschaft zurückzuführende Deformierung der Leistungsorientierung ökonomische Verhaltensweisen, die den Übergang zur Marktwirtschaft nicht gerade begünstigen. Vor allem aber führten die in Jahrzehnten negativ geprägten realen Strukturen der osteuropäischen Volkswirtschaften dazu, daß jeder Ansatz zum Systemwechsel tiefe wirtschaftliche und soziale Schocks auslösen mußte, die das Potential erheblicher politischer Konflikte in sich trugen.
6. Die inzwischen eingetretene Differenzierung zwischen den Transformationsländern gilt für alle Bereiche der Umgestaltung, insbesondere für das Ausmaß der makroökonomischen Stabilisierung (vor allem gemessen an der Reduzierung der Inflationsrate), den Fortschritt bei der Privatisierung, das Tempo des Aufbaus marktwirtschaftlicher Institutionen sowie den Fortschritt bei der realökonomischen Anpassung (Strukturwandel). Regelmäßig zeigt sich, daß die Länder, die die größten Transformationsfortschritte aufzuweisen haben, auch die größten Erfolge bei der

Überwindung der Transformationsrezession erreichen konnten. Gemessen am inzwischen erreichten Grad des politisch-ökonomischen Umbaus und der wirtschaftlichen Erholung sind mittlerweile verschiedene Zonen abnehmender Intensität des Transformationsprozesses auszumachen, wobei die Übergänge gleitend sind und auch innerhalb der jeweiligen Zone beträchtlich zu differenzieren ist.

7. Eindeutig an der Spitze befinden sich die fünf ostmitteleuropäischen Staaten Tschechische Republik, Polen, Ungarn, Slowakische Republik und Slowenien. Hier ist die Transformation trotz aller Schwierigkeiten beträchtlich fortgeschritten, und auch die Wirtschaftslage hat sich inzwischen deutlich verbessert. Ebenso klar bestimmbar ist das Ende der Skala: alle Länder, die von Kriegen oder Bürgerkriegen betroffen sind und in denen Niedergang und Chaos dominieren (Exjugoslawien, Transkaukasus, Tadschikistan).
8. Auch in den führenden ostmitteleuropäischen Staaten waren und sind viele Hypothesen der Vergangenheit abzutragen, doch gab es auch eine Reihe günstiger Bedingungen: Die Altlasten sind relativ gering; es konnte an frühere Reformen angeknüpft werden; ein weitgehender nationaler Konsens ermöglichte eine schnelle Verständigung über den einzuschlagenden Kurs der Wirtschaftspolitik und einen zügigen Start der Transformation; die politischen Verhältnisse waren und sind relativ stabil; schließlich ist auf die positive Reaktion des Westens hinzuweisen, insbesondere auf die mit den "Europaverträgen" seit Ende 1991 eingeleitete Öffnung der Europäischen Gemeinschaft/Europäische Union nach Osteuropa.
9. Von solchermaßen benignen Ausgangsbedingungen begünstigt konnte in den OME-Staaten relativ schnell ein ganzes Bündel transformationspolitischer Maßnahmen eingeleitet und zum Teil auch abgeschlossen werden: Freigabe der Preise, härtere Finanz- und Geldpolitik, Herstellung der inneren Konvertibilität der Währungen, Liberalisierung des Außenhandels. Auch wichtige Schritte des Systemwechsels in Richtung Marktwirtschaft konnten erfolgen: Abbau von Institutionen und Methoden zentraler Planung, Entwicklung eines Instrumentariums indirekter Wirtschaftslenkung, Schaffung bzw. Ausbau eines zweistufigen Banksystems (Zentralbank-Geschäftsbanken). Von besonderer Bedeutung war auch der schnelle Beginn der Privatisierung (vor allem der "kleinen Privatisierung"), bei der allerdings noch zahlreiche Probleme überwunden werden müssen.
10. Zur Spitze aufzuschließen versuchen mit deutlichen Erfolgen bei Stabilisierung und Systemwechsel die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, die allerdings eine viel tiefere Transformationsrezession zu überwinden haben. Positiv ausgewirkt hat sich auf das Baltikum trotz zahlreicher kurzfristiger Anpassungsprobleme - und entgegen mancher (auch westlicher) Prognose - der Prozeß der Herauslösung der drei Staaten aus dem alten sowjetischen Wirtschaftsverbund, nicht zuletzt wegen des beträchtlichen Zugewinns an "politischem Kapital", das mit der Unabhängigkeit verbunden ist, und der sich rasch vollziehenden Nord- und Westorientierung der Außenwirtschaft. Relativ langsam und noch wenig effektiv, jedoch nicht ohne jede günstige Perspektive für Stabilisierung und Systemwechsel erfolgt die Transition in Bulgarien und Rumänien.
11. Aufgrund seiner Größendimension und seines geopolitischen Gewichts stellt Rußland einen

Sonderfall dar. Unter den GUS-Staaten sicher das fortgeschrittenste Transformationsland, wird seine Entwicklung zu Demokratie und Marktwirtschaft durch viele negative Faktoren stark beeinträchtigt. Hierzu gehören: die anhaltend schlechte Wirtschaftslage; die besonders drückenden Erblasten; die ungeklärte Frage der nationalen Identität; die widersprüchlichen politischen Konzepte in Verbindung mit unklaren Machtverhältnissen; der nicht zuletzt in Anbetracht der regionalen Dimension der Transformation schwache Zentralstaat und schließlich die negativen inneren und äußeren Auswirkungen des Tschetschenienkriegs.

12. Noch weiter zurück als in Rußland ist die Transformation in den meisten anderen GUS-Staaten. Auch hier gibt es für einzelne Bereiche umfassende Transformationsprojekte, aber große Umsetzungsschwierigkeiten, die im Extremfall jedes Umgestaltungsvorhaben zu paralysieren drohen. Allerdings teilen diese Länder mit Rußland auch das entscheidende Manko jeder grundsätzlichen Absage an den Kurs der Reformen: Es fehlt an einer erfolgversprechenden Alternative zur mehr oder minder deutlich eingeschlagenen Politik systempolitischer Veränderungen.
13. Der unterschiedliche Stand von marktwirtschaftlicher Systemtransformation und ökonomischer Konsolidierung in den Ländern des europäischen Ostens beeinflusst die Innen- und Außenpolitik der Staaten und spiegelt sich in ihnen wider. So ist hinzuweisen auf voneinander abweichende Fortschritte bei der politischen Transformation, insbesondere auf ein unterschiedliches Ausmaß des Aufbaus demokratischer Systeme sowie der erreichten politischen Stabilität. Beträchtliche Divergenzen gibt es auch im Hinblick auf den Stand der Entwicklung einer neuen nationalen Identität, die Konstellation der außenpolitischen Interessen und, damit verbunden, den Grad der erreichten bzw. angestrebten Annäherung an den Westen Europas, sei es an einzelne westeuropäische Staaten, sei es an Bündnissysteme und politisch-ökonomische Gemeinschaften wie NATO und Europäische Union.
14. Besonders problematisch unter Sicherheitsgesichtspunkten ist die Tendenz Rußlands, sich erneut, wenn nicht als wettbewerbsfähige globale Großmacht, so doch zumindest als regionale Vormacht zu definieren. Es wäre aber ein Fehler, für Rußland zu starre Interdependenzen zwischen dem Stand der politisch-ökonomischen Systemtransformation, d.h. der Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft, und dem Verhalten in der Außenpolitik anzunehmen. Die Frage nach Möglichkeit und Dimension einer neuen Großmachtrolle Rußlands stellt sich relativ unabhängig vom Fortschritt der Transformation und hat für reaktionäre, national-konservative Politiker ebenso Bedeutung und Brisanz wie für Reformen.

1. Einleitung

Mehr als fünf Jahre sind seit Beginn der großen politisch-ökonomischen Transformation im Osten Europas vergangen. Sie haben in einem Teil der Region die vielfältigen Chancen bestätigt, die der Zusammenbruch des Kommunismus für das Entstehen demokratischer Ordnungen, für gesellschaftlichen Pluralismus und für den Übergang zur Marktwirtschaft mit sich brachte. Sie waren mit der Befreiung von sowjetischer Vorherrschaft, mit dem Entstehen eines neuen Ost-West-Verhältnisses und mit intensiven Bemühungen um ein verändertes Kooperationssystem in Europa verbunden. Die Jahre seit 1989/90 haben vielerorts aber auch gezeigt, daß die Umgestaltung kommunistisch geprägter Ordnungen in Demokratien und Marktwirtschaften weitaus schwieriger ist, als zu Beginn der Transformation in Ost und West angenommen wurde. So stehen Erfolge neben Mißerfolgen. Unterschiedliche nationale Entwicklungen haben zu beträchtlichen Differenzierungen im Umstrukturierungsprozeß geführt. In manchen Ländern ist der Wandel jeder Steuerung durch den Staat inzwischen weitgehend entglitten und vollzieht sich als ein in starkem Maße spontaner Umbruch. All dies macht es immer schwieriger, gültige Aussagen über Stand und Perspektiven der Wirtschaftstransformation im Osten Europas zu machen. Folglich muß es beim Aufzeigen einzelner Aspekte und der Erörterung adäquater Beurteilungsmaßstäbe auch in diesem Beitrag bleiben.

Am Anfang der Transformation stand der Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft. Es waren vier entscheidende Vorgänge, die zum Scheitern des "realexistierenden" Sozialismus am Ende der achtziger Jahre führten¹:

- der unaufhaltsame Niedergang der Systemleistung;
- der nicht mehr zu bremsende Verfall von Kompetenz und Autorität der herrschenden kommunistischen Parteien;
- der durch keine Unterdrückung mehr zu stoppende Prozeß einer revolutionären Aktivierung und Politisierung der Menschen in Osteuropa sowie schließlich
- die Auswirkungen der sowjetischen "Perestrojka".

Die Eindeutigkeit dieser Vorgänge läßt fragen, warum der bevorstehende Zusammenbruch der staatssozialistischen Systeme westlicherseits nicht klarer wahrgenommen und politisch-strategisch antizipiert wurde. Es gibt dafür mindestens drei Gründe:

- Die Dynamik und die Konsequenzen des Gorbatschow-Phänomens wurden im Westen nicht rechtzeitig genug erkannt;
- die zur Deutung kommunistischer Systeme oft benutzten Theorien (Totalitarismus, zentral-administrative Wirtschaftsplanung) vermittelten trotz richtiger Teileinsichten unzutreffenderweise den Eindruck einer weitgehenden Systemstabilität;
- schließlich gab es zu wenig interdisziplinäre Analyseansätze zur Erklärung der tiefen, bestandsbedrohenden Krise der osteuropäischen Systeme.

2. Komplexität der Transformationsaufgabe

Soll die Wirtschaftstransformation in den postkommunistischen Ländern gelingen, so müssen - unter der schweren Bürde teilweise verheerender Altlasten - außerordentlich komplexe Trans-

¹ Vgl. hierzu und zum folgenden H.-H. Höhmann/C. Meier, Berichte des BIOst, 4, 1994.

formationsaufgaben gelöst werden. Diese Komplexität ist zunächst dadurch bedingt, daß der Übergang zu neuen Wirtschaftsverhältnissen, insbesondere der Wechsel zu stabilen, gesellschaftlich akzeptierten und leistungsfähigen Marktwirtschaften, gleichzeitig mit drei weiteren großen Umgestaltungen erfolgen muß² und nur dann Erfolg verspricht, wenn sich ein positives Zusammenspiel zwischen dem ökonomischen Wandel und den anderen hauptsächlichen Veränderungsprozessen erreichen läßt. Diese sind:

- die Neubestimmung des nationalstaatlichen Rahmens und die Entwicklung einer eigenständigen nationalen Identität, die nach dem Auseinanderbrechen alter staatlicher Ordnungen in vielen Ländern erforderlich geworden sind;
- der Wechsel des politischen Systems und der Gesellschaft hin zu demokratischen und pluralistischen Strukturen sowie
- die Einbeziehung der Staaten im Osten Europas in eine neue politische und ökonomische internationale Ordnung.

Insbesondere zwischen politischer und wirtschaftlicher Transformation besteht ein enger Zusammenhang. Einerseits muß der politische Systemwechsel hin zur Demokratie durch wirtschaftliche Erfolge flankiert werden, die im Lebensniveau der Bevölkerung spürbar sind und die Umgestaltung für diese politisch akzeptabel machen. Andererseits kann eine wohlfahrtssteigernde Wirtschaftstransformation nur gelingen, wenn von Politik und Rechtssystem die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Jeder erfolgreiche Wandel der Wirtschaftsverhältnisse erfordert somit das Vorhandensein eines "politischen Kapitals" das sich aus drei Hauptelementen zusammensetzt:

1. Es muß ein ausreichend breiter nationaler Grundkonsens zu Beginn der Transformation gegeben sein, der durch eine entschiedene Ablehnung des alten Systems und durch eine eindeutige Bejahung des Systemwechsels gekennzeichnet ist, auch wenn dieser mit Opfern verbunden ist.
2. Auf der Grundlage dieses Grundkonsenses muß möglichst bald ein leistungsfähiger Ordnungsrahmen geschaffen werden, der die Grundinstitutionen von Wirtschaftsverfassung und Rechtssystem bestimmt, die wirtschaftspolitischen Instrumente zur Beeinflussung der Wirtschaftsprozesse festlegt und durch eine verlässliche Rechtssprechung die Einhaltung der festgelegten Regeln sichert.
3. Schließlich gehört zum politischen Kapital eine Regierung mit Autorität, Kompetenz und Entschlußkraft, die willens und in der Lage ist, die Transformation auch wirklich zügig in Angriff zu nehmen.

3. Dimensionen der ökonomischen Umgestaltung

Die Umgestaltung der Wirtschaftsverhältnisse für sich genommen ist wiederum ein außerordentlich komplexer Vorgang, zu dem mindestens fünf verschiedene Teilaufgaben gehören:

- die mikroökonomische Liberalisierung der Binnen- und Außenwirtschaft als "Grundeinstieg" in die Marktwirtschaft durch Freigabe der Preise, Aufhebung der administrativen Produktions- oder

² Vgl. zur Interdependenz im Transformationsprozeß den Beitrag von H.-H. Schröder, Politisch-ökonomische Interdependenzen in der russischen Transition, in: BIOst (Hrsg.), Zwischen Krise und Konsolidierung. Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas, München 1995 (im Druck).

Verteilungsplanung, Beseitigung von Quoten und Lizenzen sowie stufenweisen Übergang zu konvertibler Währung;

- die makroökonomische Stabilisierung mit der Zentralaufgabe Inflationsbekämpfung durch die Praktizierung einer stabilitätsorientierten, restriktiv-harten Geldpolitik sowie den Übergang zu einem möglichst ausgeglichenen und solide finanzierten Staatshaushalt;
- der institutionelle Wechsel mit den Hauptelementen Privatisierung als wichtigstem Schritt auf der Mikroebene und Schaffung der für den Ordnungsrahmen der Marktwirtschaft und eine systemadäquate Wirtschaftspolitik erforderlichen Institutionen auf überbetrieblicher Ebene (Entscheidungsträger, politische Instrumente, Institutionen des Steuer- und Finanzsystems sowie des Geld- und Banksystem, Wirtschaftsrecht);
- der Wandel der ökonomischen Realstrukturen durch Förderung von ökonomisch-technischer Innovation und Entwicklung einer Allokationslogik der Marktwirtschaft entsprechenden Aktivitätsverhältnisses zwischen den Bereichen und innerhalb der Sektoren und Zweige der Volkswirtschaft sowie
- die Gewährleistung einer ausreichenden sozialen Flankierung des Transformationsprozesses zur Sicherung des für das Gelingen des Transformationsprozesses erforderlichen gesellschaftlichen Konsenses.

Zwischen den einzelnen Teilzielen der Wirtschaftstransformation können Widersprüche bestehen, und sie sind in der Praxis auch regelmäßig anzutreffen. Insbesondere zwischen den Auswirkungen einer entschiedenen makroökonomischen Stabilisierungspolitik auf Produktion und Beschäftigung auf der einen und der Durchsetzung ökonomischer Systemreformen auf der anderen Seite besteht ein schwer lösbarer Konflikt.³ Hier droht ein Circulus vitiosus, der folgendermaßen beschrieben werden kann: Fortschritt beim Systemwechsel erfordert makroökonomische Stabilisierung; makroökonomische Stabilisierung führt zu zunehmender sozialer Belastung der Bevölkerung, vor allem zu rasch ansteigender Arbeitslosigkeit; dies wiederum gefährdet den gesellschaftlichen Konsens und veranlaßt die Bevölkerung zu Protestverhalten, etwa zu Streiks, Bevorzugung der (meist postkommunistischen) Oppositionsparteien bei nationalen oder regionalen Wahlen bzw. politischer Apathie; dies stoppt oder bremst zumindest seinerseits Systemwechsel und makroökonomische Stabilisierung. Als Folge davon ist wiederum zu erwarten, daß die soziale Lage der Bevölkerung erneut keine Besserung erfährt und die Zustimmung zu ökonomischen Reformen weiter abbröckelt. Nur wenn das "politische Kapital" beträchtlich ist, eine soziale Abfederung der Stabilisierungsmaßnahmen gelingt (etwa auch dadurch, daß der Westen beim Auffangen negativer Regierungsübernahme bereit ist, die Transformationspolitik im Prinzip fortzusetzen, besteht Hoffnung, den beschriebenen Teufelskreis zu durchbrechen.

Die aufgezeigte Komplexität und Interdependenz der Transformationsaufgaben hat immer wieder zu Fragen nach der adäquaten Strategie des Wandels geführt: Welches ist die richtige Reihenfolge der Reformen? Soll zuerst die politische oder die wirtschaftliche Transformation in Angriff genommen werden? Und (bei der Umgestaltung der Wirtschaft für sich genommen) welche Reihenfolge im "magischen Dreieck" der Transformationsziele - makroökonomische Stabilisierung, institutioneller Wandel und realwirtschaftliche Anpassung - verdient den Vorzug? Schließlich: Welches Tempo ist bei der Transformation einzuschlagen, gebührt "Schocktherapie" oder "Gradualismus" der Vorrang?

³ Vgl. hierzu und zum folgenden A. Brüstle/R. Döhrn, Systemtransformation in Ostmitteleuropa - eine Zwischenbilanz, in: RWI-Mitteilungen, 2, 1994, S. 179.

Eine der Hauptschwierigkeiten bei der Suche nach der adäquaten Strategie besteht bekanntlich darin, daß die Transformation eines sozialistischen Herrschafts- und Wirtschaftssystems in ein demokratisches und marktwirtschaftliches Modell westlicher Prägung einen bislang einmaligen Vorgang ohne jede historische Präzedenz darstellt. Infolgedessen gab es weder eine Theorie der Transformation noch Vorbilder und praktische Erfahrungen anderswo. Auch Lernprozesse der Transformationsländer voneinander sind kaum zustande gekommen. Viele Entscheidungen basierten und basieren deshalb auf dem "Trial-and-error"-Prinzip. Mittlerweile sind zwar viele Transformationstheorien entstanden, die sich mit Reihenfolge ("sequencing") und Tempo der Umgestaltung beschäftigen. Ihre praktische Relevanz wird jedoch dadurch in hohem Maße beeinträchtigt, daß die meisten analytischen Ansätze einen starken Staat als zentralen Transformationsakteur voraussetzen. In vielen Ländern, vor allem in den GUS-Staaten, erfolgt Transformation jedoch mehr als spontaner denn als gesteuerter Prozeß. Erfolge und Mißerfolge hängen darum weniger von strategischen Konzepten als vom Gewicht der Erblasten, von der Konstellation der Startbedingungen, vom Verhalten der Außenwelt und vom Charakter der Interdependenz von Politik und Wirtschaft im Übergangsprozeß ab.

4. Altlasten und andere Ausgangsbedingungen

Die Erörterung der Altlasten hat mit dem Hinweis zu beginnen, daß sich aufgrund der engen Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen und soziopolitischen Entwicklungen nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politisch-gesellschaftlichen Erbschaften des untergegangenen Sozialismus belastend auf die Transformation der Wirtschaftsverhältnisse auswirken. In diesem Kontext ist zu verweisen auf die politisch wie ökonomisch dysfunktionalen Effekte der beträchtlichen Macht- und Autoritätsdefizite, der schwachen Ausbildung demokratischer Kräfte, insbesondere der langsamen Formierung politischer Parteien, sowie des Übergewichts personeller gegenüber institutionellen Faktoren in der Politik. Weiter beeinträchtigt den Wirtschaftswandel, daß es noch wenig wirksame gesellschaftliche Selbstorganisation gibt, wie sie zur Entwicklung sozialer Dynamik und zur Regelung von Konflikten in demokratisch verfaßten Marktwirtschaften unverzichtbar ist. Schließlich besteht ein mehr oder weniger ausgeprägter Mangel an sozial leitenden Werten und Verhaltensnormen, nachdem der Kommunismus als Ideologie zerbrochen ist. Dieser hatte zwar kaum noch die Überzeugungen der Menschen bestimmt, war jedoch für Sozialisation und "Alltagsethik" wichtig geblieben. Die Folgen sind vielerorts eine brüchige soziale Kohärenz und die Neigung zu anomisch-kriminellem Verhalten. Es ist also ein ganzes Bündel politisch-gesellschaftlicher Erbschaften, das dazu beiträgt, daß sich der Umbau des politischen Systems nur mühevoll, widersprüchlich sowie wechselhaft in der Konstellation politischer Kräfte vollziehen kann und mit negativen Auswirkungen auf institutionelle Konsolidierung wie gesellschaftliche Akzeptanz der Marktwirtschaft verbunden ist.

Mit dem problematischen politischen Erbe verbinden sich vielschichtige ökonomische Hypotheken. Bürokratische Strukturen sowie regionale und sektorale Interessengruppierungen wirken weiter und erschweren den Wandel von ökonomischer Struktur und Wirtschaftssystem. Nicht zuletzt erwies sich die sozialistische Eigentumsordnung von Anfang an als schweres Hindernis für den angestrebten Übergang zur Marktwirtschaft. Weiter hinterließen zentrale Elemente des alten Systems wie der

Paternalismus, die "Gleichmacherei" und die auf das Anreizsystem der administrativen Planwirtschaft zurückzuführende Deformierung der Leistungsorientierung ökonomische Verhaltensweisen, die den Übergang zur Marktwirtschaft nicht gerade begünstigen. Vor allem aber führten die in Jahrzehnten negativ geprägten realen Strukturen der osteuropäischen Volkswirtschaften dazu, daß jeder Ansatz zum Systemwechsel tiefe wirtschaftliche und soziale Schocks auslösen mußte, die das Potential erheblicher politischer Konflikte in sich trugen. Zum Stichwort "Strukturerbe" sind vor allem hervorzuheben:

- der teils hypertrophe, teils unterentwickelte Staatssektor;
- die überdimensionierte Schwer- und Rüstungsindustrie;
- die Überalterung des Kapitalstocks als Folge einer absichtlich verfehlten oder durch Mangel an Mitteln gekennzeichneten Investitionspolitik;
- die unzureichend ausgebaute, unmoderne und teilweise verrottete Infrastruktur;
- die massiven Umweltprobleme bis hin zu ökologischen Katastrophen;
- die von der Planära hinterlassenen Beschäftigungsstrukturen, die ein hohes Potential an Arbeitslosigkeit, nicht zuletzt für Frauen⁴, in sich tragen, und schließlich
- die (teils planwirtschaftlich bedingten, teils auf sowjetische Hegemonie zurückzuführenden) unmodernen und disproportionierten Strukturen der Außenwirtschaft.

Vergleicht man die System-, Verhaltens- und Strukturerbschaften der einzelnen Transformationsökonomien im Osten Europas, so sind trotz vieler Übereinstimmungen auch beträchtliche Abweichungen von Land zu Land festzustellen. So waren bereits in diesem Kontext die Ausgangsbedingungen in Polen, Ungarn und der ESFR von vornherein entschieden günstiger zu beurteilen als die Rußlands und der GUS-Staaten, und die Ergebnisse der Transition haben diese Einschätzung vollauf bestätigt. Zum unterschiedlichen Gewicht der Altlasten des Sozialismus kommen allerdings noch andere länderspezifische Besonderheiten bei den Ausgangsbedingungen der Transformation hinzu:

- der Grad der bereits vor Beginn des Übergangsprozesses bestehenden Wirtschaftsstörungen, etwa das Ausmaß von Wachstumsstillstand und Produktionsrückgängen, zurückgestauter Inflation und Hartwährungsverschuldung;
- die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen (hier etwa liegen im Unterschied zu vielen anderen Faktoren die Vorteile Rußlands);
- die Intensität der Verbindung mit den marktwirtschaftlichen Systemen des Westens und (nicht zuletzt)
- die spezifische Ausprägung der "ökonomischen Kultur", verstanden als die Gesamtheit der jeweils auf den Bereich der Wirtschaft bezogenen Kenntnisse, Erfahrungen, Wahrnehmungen, Wertungen und Verhaltensweisen der einzelnen Nationen oder bestimmter Funktionseliten und Bevölkerungsgruppen innerhalb der jeweiligen Gesellschaft.

Generell kann gesagt werden: Je schlechter die Wirtschaftslage, je geringer das "politische Kapital", je reaktionsresistenter die alten administrativen Strukturen, je verzerrter bzw. obsoleter die Kapital-, Produktions- und Beschäftigungsstruktur im Hinblick auf mögliche Marktchancen, je weltmarktferner die Außenwirtschaft und je marktfeindlicher die ökonomische Kultur, desto schwerer ist die Lösung der Transformationsaufgaben, und zwar relativ unabhängig von der versuchten Transformationsstrategie. Bei einem graduellen Vorgehen vergrößern schlechtere

⁴ Vgl. den Beitrag von B. Godel, Rußlands ungelöste "Frauenfrage": Probleme und Chancen, in: BIOst (Hrsg.), a.a.O., München 1995 (im Druck).

Bedingungen die Gefahr, daß der Umstellungsprozeß bereits in seiner Anfangsphase versandet, wie etwa in der Ukraine. Bei einem radikalen Vorgehen fällt die Erschütterung durch den initialen "Richtungsschock"⁵ stärker aus, was Abbremsungen, Verwässerungen, ja Rücknahmen von eingeleiteten Maßnahmen sehr wahrscheinlich macht.

5. Exkurs zu Marktwirtschaft, ökonomischer Kultur und Gesellschaft in Rußland

Daß Rußland auf absehbare Zeit in besonderem Maße mit den skizzierten Widersprüchen zu leben hat, daß Erfolge allenfalls allmählich zu erwarten sind und daß auch ein Scheitern der Transformation nicht ausgeschlossen werden kann, liegt nicht nur an der skizzierten Komplexität und Interdependenz der Veränderungsprozesse. Die anhaltende Transformationskrise Rußlands ist auch auf die in diesem Land besonders problematische Verhaltenserbschaft zurückzuführen. Die lange Dauer der administrativen Planwirtschaft hat im Zusammenspiel mit historischen Prägungen aus vorsowjetischer Zeit die ökonomische Kultur in Rußland nachhaltig beeinflusst. In welchem Maße von der russischen ökonomischen Kultur negative Auswirkungen auf das Entstehen und Funktionieren einer Marktwirtschaft ausgehen, ist allerdings innerhalb und außerhalb Rußlands umstritten. Vorherrschend ist jedoch die Auffassung, daß sich die Prägung der ökonomischen Einstellungen und Verhaltenstypen in der jüngeren und entfernteren sowjetisch-russischen Vergangenheit als eher bremsend denn für den marktwirtschaftlichen Systemwechsel förderlich erweist. In jedem Fall ist eine differenzierende Betrachtung angebracht.

Viele Zweifel an der Fähigkeit der russischen Gesellschaft, in absehbarer Zeit ein marktwirtschaftliches Unternehmertum zu entwickeln, werden auf historische Argumente gestützt.⁶ So habe sich durch viele Jahrhunderte hindurch der kollektivwirtschaftliche Charakter des russischen Agrarsystems negativ auf die Entwicklung unternehmerischer Einstellungen ausgewirkt. Der Gemeinbesitz von Grund und Boden, die Praxis periodischer Umverteilungen und eine gemeinsame Steuerpflicht hätten die egalitären Elemente der sowjetischen Zeit vorgeformt. Auch für die Zeit nach der Bauernbefreiung Alexanders II. (1861) seien Gemeinde und bäuerliche Familie vielfach als "immemorial Slav institutions safeguarding peasant Russia from the cut-throat competition of Western individualism"⁷ angesehen worden. Ein weiteres, damit verbundenes Argument ist das Fehlen eines authentischen russischen Kapitalismus, was oft auf die religiös-orthodoxe Grundlage der russischen Gesellschaft zurückgeführt wurde. Außerdem wird die erhebliche Bedeutung ausländischen Kapitals in der Industrialisierung Rußlands angeführt und die traditionell starke Neigung russischer Unternehmer hervorgehoben, sich mehr auf staatliche Unterstützung als auf eigene Tüchtigkeit zu verlassen. All diese Argumentationsketten bezwecken den Nachweis einer schwachen Verwurzelung unternehmerischer Aktivitäten bereits in der vorsowjetischen russischen Gesellschaft.

⁵ W. Schrettl, Konjunktur und Transformation: Probleme der russischen Schocktherapie, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 156, Dezember 1992, S. 5.

⁶ Die Darstellung folgt vor allem L.E. Modisett, The Cultural Dimension: Is there a Basis for Free Enterprise?, in: R.F. Kaufman/J.P. Hardt, (Hrsg.), The Former Soviet Union in Transition, Armonk/London 1993, S. 330-339.

⁷ B.A. Summer, A Short History of Russia, New York 1943, 128-129, zitiert nach Modisett, a.a.O., S. 332.

Demgegenüber ist die Position vertreten worden, daß es - beginnend mit dem Kiewer Staat - in der gesamten russischen Geschichte ein vielfältiges Unternehmertum gegeben habe, daß Staaten in Rußland in zahlreichen Fällen geradezu als kommerzielle Institutionen entstanden seien, daß über alle Schichten der Gesellschaft hinweg stets unternehmerisches Handeln anzutreffen gewesen sei - im Unterschied zu Westeuropa, wo primär Mittelschichten die soziale Basis von Handel und Industrie gestellt hätten - und daß der moderne Kapitalismus durch altgläubige Kaufleute nachhaltige Förderung erfahren habe.⁸ Diese Form der Orthodoxie hätte nämlich ähnliche Zusammenhänge zwischen harter Arbeit, irdisch-ökonomischem Erfolg und Auserwähltheit durch Gott angenommen wie der von Max Weber im Hinblick auf seinen Beitrag zum "Geist des Kapitalismus" untersuchte Calvinismus.

Die Auswirkungen der Sowjetzeit auf die ökonomische Kultur sind zwar überwiegend, doch nicht durchweg negativ zu beurteilen. Auf der einen Seite hat sowohl die markt- und unternehmerfeindliche Ideologie des Marxismus-Leninismus als auch die Unterdrückung unternehmerischer Initiative durch die wirtschaftslenkende Partei- und Staatsbürokratie als Bremse für positive Einstellungen zur Marktwirtschaft gewirkt. Wahrnehmung, Wertung und Verhalten breiter Schichten der Bevölkerung wurden vor allem durch drei Elemente des alten Systems in einem marktfremden, wenn nicht marktfeindlichen Sinne beeinflusst: den bereits erwähnten Paternalismus, der eine weitgehend anstrengungsunabhängige ökonomische Minimalsicherheit vermittelte, die genannte "Gleichmacherei", die eine leistungsbestimmte Einkommensdifferenzierung verhinderte und zur "Gewöhnung an sozialistische Verteilungsmuster" (Hans-Günter Krüsselberg) führte, und die auf den Plan bezogene (und durch den Plan verzerrte) Einstellung zur Arbeit, die das Arbeits- und Erfolgsverhalten eher auf Plan-, Soll- und Leistungsmanipulation als auf vermehrten Kräfteinsatz orientierte.

Auf der anderen Seite läßt sich darauf verweisen, daß der sowjetische Sozialismus nicht durchweg antimodern gewirkt und durch von ihm geförderte Entwicklungen wie regionale und vertikale Mobilität, rasche Urbanisierung und Anhebung des Bildungsniveaus zu Voraussetzungen für ein späteres unternehmerisches Handeln beigetragen hat, in seiner Spätphase u.a. durch intensivere Beschäftigung mit Theorie und Praxis der westlichen Wirtschaft. Auch hat das planwirtschaftliche System Raum für manche unternehmerischen Elemente gelassen, ja in gewissem Sinne eigeninitiatives Handeln geradezu erforderlich gemacht. Es existierte eine breite Skala marktwirtschaftlicher Strukturen: von den bäuerlichen Privatparzellen über die Kolchosmärkte bis hin zur Mitwirkung der Betriebsdirektoren im Prozeß der Planaufstellung und Planerfüllung ("bürokratische Märkte", "Abstimmungswirtschaft"). Gleichzeitig reichte dieses Spektrum von legalen Formen der Privatwirtschaft über illegale, aber tolerierte Aktivitäten, wie die Tätigkeit der "Tolkatschi", die zwar gegen die Regeln der Planwirtschaft, aber im Interesse der Planerfüllung handelten, bis hin zu ausgesprochen kriminellen Praktiken. Für nicht unbeträchtliche Teile der einfachen Bevölkerung bot ein "zweiter Arbeitsmarkt" Gelegenheit, sich in Alternativen zur Planwirtschaft einzuüben. Die Zahl der Beschäftigten in der Schattenwirtschaft wurde für die späte Sowjetzeit auf 6 bis 20 Mio. geschätzt.⁹ Die Tendenzen in Richtung marktwirtschaftlicher

⁸ Vgl. hierzu und zu den folgenden Abschnitten Modisett, a.a.O., S. 333-337, sowie die dort verarbeitete Literatur.

⁹ E. Dunaev, O formach realizacii socialističeskoj sobstvennosti, in: Voprosy ekonomiki, 8, 1988, S. 39.

Verhaltensweisen und Betriebsformen wurden durch die Reformen der Ära Gorbatschow verstärkt, mit denen die Etablierung eines "doppelten systempolitischen Dualismus" angestrebt wurde, der Formen von Plan- und Marktwirtschaft sowie von staatlichem und nichtstaatlichem Produktionsmitteleigentum verband. Von besonderer Bedeutung waren dabei die Reform des staatlichen Unternehmenssektors von 1987 sowie die Neuregelung der "individuellen Arbeitstätigkeit" (ebenfalls 1987) und des Genossenschaftswesens (1988).¹⁰

Was die gegenwärtige öffentliche Akzeptanz der Marktwirtschaft betrifft, so brachte das gründliche Scheitern der Planwirtschaft die Menschen dazu, wenigstens zu Beginn des von Jelzin und Gajdar 1992 initiierten Systemswechsels auf den Markt als Hoffnungsträger zu setzen. Sicher sind Meinungsumfragen in Rußland mit Skepsis zu bewerten, doch sie machen evident, daß Marktwirtschaft als Wirtschaftsform der Zukunft zunächst recht positiv beurteilt wurde. So waren bei einer Umfrage, die im Januar 1992 in Moskau durchgeführt wurde, immerhin 40% der Befragten der Meinung, daß der Ausweg aus der vorherrschenden Wirtschafts- und Versorgungskrise in einer raschen Entwicklung des privaten Unternehmertums bestünde.¹¹ Bei einer späteren Umfrage unter Vertretern der neuen ökonomischen Elite war die große Mehrheit der befragten Betriebsdirektoren und Vertreter von Politik sowie Verwaltung der Auffassung, "daß auch zu Rußland am besten ein Wirtschaftssystem paßt, das auf Privateigentum und marktwirtschaftlichen Regeln gegründet" ist (72%); nur 13% gaben "staatlicher Planung und Leitung der Wirtschaft" den Vorzug.¹² Allerdings waren nur 21% der Befragten der Meinung, daß sich Präsident und Regierung auch wirklich um den "Aufbau einer freiheitlich-demokratischen Wirtschaftsordnung" bemühten, während ein Viertel der Erfaßten vermutete, daß der russischen Regierungspolitik mehr an der Etablierung eines "monopolistisch organisierten Markts" gelegen sei. Die Einschätzung, daß die gegenwärtige Entwicklung des Wirtschaftssystems nicht zu einer freien, wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft führe, sondern zu einer Marktwirtschaft, die durch Monopole und eine fest mit diesen verbundene Staatsbürokratie kontrolliert werde und in der auch die sog. "mafiosen Strukturen" mehr oder weniger unbehindert agieren könnten, ist in Rußland nicht selten anzutreffen.¹³ In Verbindung damit wird darauf hingewiesen, einer solchen Entwicklung des Wirtschaftssystems entspräche im politischen Bereich die gegenwärtig deutlich wahrzunehmende Verstärkung autoritärer Tendenzen. Ein neuer Autoritarismus würde die Interessen monopolistischer Wirtschaftskreise schützen und zugleich versuchen, sich bei der Bevölkerung mit "Law-and-order"-Parolen populär zu machen.¹⁴

Nach sozialer Herkunft und beruflichem Werdegang setzt sich das gegenwärtige russische Unternehmertum aus verschiedenen Gruppen zusammen. Aufgrund des für die russische Privatisierung

¹⁰ Vgl. H.-H. Höhmann, Die Wirtschaft der UdSSR im 12. Planjahr fünf: auf der Suche nach Wegen aus der Krise, in: H. Adomeit/H.-H. Höhmann/G. Wagenlehner (Hrsg.), Die Sowjetunion unter Gorbatschow, Stuttgart/Berlin/Köln 1990, S. 152-154.

¹¹ Izvestija, 28. 1. 1992.

¹² Wirtschaftliche und politische Reformen in Rußland 1993/94 aus der Sicht wirtschaftlicher Eliten in zwölf Oblasts der Russischen Föderation. Expertenbefragung im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung, Büro Moskau, durchgeführt von SINUS Moskau Gesellschaft für Sozialforschung und Marktforschung mbH und Russian Center for Public Opinion and Market Research (VCIOM), Moskau/München 1994.

¹³ G. Diliginskij, Rossijskie al'ternativy, in: Mirovaja konomika i meždunarodnye otnošenija, 9, 1993, zitiert nach S.A. Saizew, Das neue russische Unternehmertum, in: Osteuropa-Wirtschaft, 3, 199, S. 195.

¹⁴ Ebenda.

typischen "Insidercharakters" mit umfangreichen Zugriffsmöglichkeiten der alten Eliten auf die bisher staatlichen Betriebe kann es nicht überraschen, daß zahlreiche Unternehmer aus zwei Gruppen der politisch-ökonomischen Elite der UdSSR stammen¹⁵: aus der alten politischen Bürokratie (ehemalige Funktionäre von KPdSU, Staatsapparat, Massenorganisationen, KGB und Armee) sowie aus dem Kreis der Direktoren der sowjetischen Wirtschaftsvereinigungen und Staatsbetriebe. Die Vertreter dieser beiden Gruppen verfügen zwar über Branchenkenntnisse und gute Beziehungen, sind aber wenig dynamisch. Sie konzentrieren sich vielfach darauf, alte Strukturen zu erhalten und durch Subventionen abzusichern. Ihr auf "rent seeking" ausgerichtetes Verhalten ist freilich nicht nur auf fehlende Unternehmereigenschaften, sondern auch auf die besonderen Umstände und Rahmenbedingungen des Transformationsprozesses zurückzuführen, vor allem auf die fehlende makroökonomische Stabilität. Der Versuch, durch demokratischen Druck Verhaltensänderungen durchzusetzen¹⁶, muß als weithin gescheitert gelten. Viele Regionalwahlen haben die alten Eliten bestätigt, nicht zuletzt, weil sie sich durch eine Fortsetzung bisheriger paternalistischer Verhaltensweisen die Sympathie der sozial desorientierten Wähler sichern konnten. Eine dritte Gruppe der heutigen russischen Unternehmer wird von Vertretern der alten Schattenwirtschaft repräsentiert. Auch sie verfügen über Erfahrungen, Kenntnisse und Verbindungen aus der Zeit des administrativen Sozialismus. Freilich dürfte bei ihnen die Neigung zu anomisch-kriminellen Verhaltensweisen besonders ausgeprägt sein, da für sie wirtschaftlicher Erfolg ja immer schon gleichbedeutend war mit gesetz- bzw. systemwidrigem Verhalten. In zunehmender Zahl treten schließlich auch neue Unternehmer in Erscheinung, vor allem in den modernen Dienstleistungssparten. Teils begann ihre Unternehmertätigkeit bereits unmittelbar nach Verabschiedung des Genossenschaftsgesetzes von 1988, teils handelt es sich um Neueinsteiger, nicht zuletzt um Umsteiger aus akademischen Berufen, insbesondere aus dem großen Kreis der Mitarbeiter der Institute der ehemaligen sowjetischen und jetzt russischen Akademie der Wissenschaften. Generell kann davon ausgegangen werden, daß "dynamische Unternehmer" (Joseph Schumpeter) vor allem in den beiden letztgenannten Gruppen anzutreffen sind, daß aber gleichzeitig große Neigung besteht, den Investitions- und Produktionsbereich zugunsten des Komplexes Finanzen und anderer Dienstleistungen zu vernachlässigen. Dieser Vorrang eines an raschen Gewinnen orientierten, vielfach spekulativen Kapitalismus gegenüber einem auf langfristige Unternehmenserfolge ausgerichteten Industriekapitalismus, ist einerseits Folge der gegenwärtigen Wirtschaftskrise, andererseits Grund dafür, daß sie so schwer zu überwinden ist.

Problematisch ist das Fehlen einer anerkannten, normstiftenden Geschäftsethik. Das bereits angesprochene breite Spektrum kriminellen Verhaltens tritt offenbar auch da in Erscheinung tritt, wo keine ausgesprochene Gruppenkriminalität der "Mafia" vorliegt. Eine Zivilrechtskultur, wo der Weg zum Gericht als legitimes Mittel zur Regelung von Streitigkeiten anerkannt wird, wenn andere friedliche Möglichkeiten zur Konfliktsbewältigung versagen, muß sich erst entwickeln. Auch die notwendigen Institutionen des russischen Rechtssystems reichen noch nicht aus. Statt dessen ist Neigung zu Selbsthilfe, notfalls mit Gewalt, weit verbreitet. Häufig unterhalten Betriebe eigene bewaffnete Gruppen, was mit der Notwendigkeit begründet wird, fehlende öffentliche Sicherheit

¹⁵ Vgl. zu diesem und zum folgenden Abschnitt S.A. Saizew, a.a.O., S. 190.

¹⁶ Vgl. A. Åslund, Lessons of the First Four Years of Systemic Change in Eastern Europe, in: Journal of Comparative Economics, 3, 1994, S. 28-31.

durch privaten Schutz zu kompensieren. Hier wären soziale Lernprozesse erforderlich, daß private Gewalt gleichzeitig gefährlich und teuer ist und daß eine verlässliche Zivilrechtskultur nicht nur die Gefahren für Eigentum, Leib und Leben, sondern auch die marktwirtschaftlichen Transaktionskosten erheblich senken würde. Ein weiterer Ausdruck unzureichender Geschäftsethik ist, daß neureiche Unternehmer ihren Reichtum demonstrativ zur Schau tragen und dadurch breite Schichten der Bevölkerung provozieren, für die der wirtschaftliche Systemwechsel bislang mit einer Verschlechterung des Lebensstandards verbunden war. Sergej Sajzew spricht von "zwei Mythen", die sich im Bewußtsein der russischen Bevölkerung über das gegenwärtige Unternehmertum gebildet hätten.¹⁷ Auf der einen Seite stünde der Typus des Intellektuellen, der aus der Wissenschaft kommt, wo er sein innovatives Potential bislang nicht umsetzen konnte, und der nun im Interesse des Wiederaufstiegs Rußlands und des Wohlergehens seiner Menschen ehrlich und ohne die Absicht eigener Bereicherung arbeitet. Auf der anderen Seite gäbe es den Typus des mafiosen Ganoven, der sowohl zur kriminellen Unterwelt als auch zu den Machthabern gute Beziehungen unterhalte. Er sei ungebildet, brutal und habe eine ausgesprochene Schwäche für Alkohol und Frauen. Die genannten Mythen sind zwar extrem, doch dürften sie nicht nur populäre Stereotype, sondern auch reale Eckpunkte der breiten Skala gegenwärtigen russischen Unternehmertums darstellen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die im Zuge des Systemwandels mit der sich formierenden Marktwirtschaft gemachten Erfahrungen für große Teile der Bevölkerung eher negativ ausfallen. Grund dafür ist die derzeitige frühkapitalistische, durch wirtschaftlichen Niedergang, spekulative Atmosphäre und kriminelle Durchmischung gekennzeichnete russische Wirtschaftswirklichkeit, insbesondere die Bedrohung durch Reallohnrückgänge und Arbeitslosigkeit. Wissen und Kenntnisse von Arbeitsweise und Leistungsvermögen des "Systems Marktwirtschaft" sind relativ spärlich. In Kreisen akademischer Ökonomen fällt das Bild der Marktwirtschaft und der in ihrem Rahmen zu verfolgenden Ordnungs- und Prozeßpolitik wegen der vorwiegenden Rezeption amerikanischer Literatur zudem oft recht einseitig aus.

6. OME-Länder als Vorreiter der Transformation

Die inzwischen eingetretene Differenzierung zwischen den Transformationsländern gilt für alle Bereiche der Umgestaltung, insbesondere für das Ausmaß der makroökonomischen Stabilisierung (vor allem gemessen an der Reduzierung der Inflationsrate), den Fortschritt bei der Privatisierung, das Tempo des Aufbaus marktwirtschaftlicher Institutionen sowie den Fortschritt bei der realökonomischen Anpassung (Strukturwandel). Regelmäßig zeigt sich, daß die Länder, die die größten Transformationsfortschritte aufzuweisen haben, auch die größten Erfolge bei der Überwindung der Transformationsrezession¹⁸ erreichen konnten. Gemessen am inzwischen erreichten Grad des politisch-ökonomischen Umbaus und der wirtschaftlichen Erholung sind mittlerweile verschiedene Zonen abnehmender Intensität des Transformationsprozesses auszumachen, wobei die Übergänge gleitend sind und auch innerhalb der jeweiligen Zone beträchtlich zu differenzieren ist. Eindeutig an der Spitze befinden sich die fünf ostmitteleuropäischen Staaten Tschechische Republik,

¹⁷ S.A. Sajzew, a.a.O., S. 190.

¹⁸ Vgl. J. Kornai, Transformational Recession: The Main Causes, in: Journal of Comparative Economics, 3, 1994, S. 39ff.

Polen, Ungarn, Slowakische Republik und Slowenien (OME/5-Staaten). Hier ist die Transformation trotz aller Schwierigkeiten beträchtlich fortgeschritten, und auch die Wirtschaftslage hat sich inzwischen deutlich verbessert. Ebenso klar bestimmbar ist das Ende der Skala: alle Länder, die von Kriegen oder Bürgerkriegen betroffen sind und in denen Niedergang und Chaos dominieren (Exjugoslawien, Transkaukasus, Tadschikistan).

Auch in den führenden OME/5-Staaten waren und sind viele Hypotheken der Vergangenheit abzutragen, doch gab es auch eine Reihe günstiger Bedingungen:

- Die Altlasten sind relativ gering.
- Es konnte an frühere Reformen angeknüpft werden.
- Ein weitgehender nationaler Konsens ermöglichte eine schnelle Verständigung über den einzuschlagenden Kurs der Wirtschaftspolitik und einen zügigen Start der Transformation.
- Die politischen Verhältnisse waren und sind relativ stabil.
- Schließlich ist auf die positive Reaktion des Westens hinzuweisen, insbesondere auf die mit den "Europaverträgen" seit Ende 1991 eingeleitete Öffnung der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union nach Osteuropa.¹⁹

Seit 1994 gibt es in allen OME/5-Staaten positives Wachstum, in Polen bereits im dritten Jahr in Folge.²⁰ Auch die Transformationsrezession ist hier deutlich geringer ausgefallen, der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit 1990 betrug insgesamt nur etwa 15%. Stellt man in Rechnung, daß beim Bruttosozialprodukt pro Einwohner die OME-Länder Tschechische Republik und Slowenien nicht mehr allzu weit hinter Griechenland und Portugal liegen, so deutet dies darauf hin, daß die OME/5-Staaten dabei sind, ökonomisch Anschluß an die schwächsten EU-Länder zu finden und in wirtschaftspolitischer Hinsicht "normale europäische Problemkinder" zu werden. Neben dem erreichten Wachstum des BIP positiv zu werten sind das wieder in Gang gekommene Investitionswachstum und die moderate Entwicklung der jährlichen Inflationsraten, die 1994 auf Werte zwischen 10% (Tschechische Republik) und 32% (Slowakische Republik) abgesenkt werden konnten und nunmehr als durchaus "transformationskonform" zu bezeichnen sind.²¹ Allerdings ist auch auf eine Reihe negativer makroökonomischer Entwicklungen in dem OME/5-Staaten hinzuweisen:

- Die Arbeitslosenquoten sind mit Werten zwischen 16% in Polen und 11% in Ungarn (jeweils 1994) relativ hoch (eine Ausnahme bildet die Tschechische Republik mit der sehr niedrigen Quote von 3,5%).
- Die Reallöhne sind seit 1990 gefallen, und die soziale Differenzierung nimmt zu.
- Die Binnen- und die Außenverschuldung erweisen sich als umfangreich, und die Haushaltsdefizite sind beträchtlich (Ausnahme erneut Tschechische Republik).
- In der Außenwirtschaft schließlich drohen trotz bemerkenswerter Erfolge bei der regionalen Umstrukturierung nach Westen chronische Handelsbilanzdefizite.

Von den skizzierten benignen Ausgangsbedingungen begünstigt konnte in den OME/5-Staaten relativ schnell ein ganzes Bündel transformationspolitischer Maßnahmen eingeleitet und zum Teil

¹⁹ Vgl. C. Meier, Der politisch-ökonomische Transformationsprozeß in Ostmitteleuropa - eine Zwischenbilanz im Herbst 1993, in: Forum Institut für Management (Hrsg.), Produktionsmöglichkeiten in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik, Heidelberg 1993, S. 1-7.

²⁰ Vgl. P. Havlik, Die Wirtschaft der Transformationsländer Ende 1994/95: Wachstum in Ostmittel- und Südosteuropa, anhaltende Rezession in der GUS, in: BIOst (Hrsg.), a.a.O., München 1995 (im Druck).

²¹ Vgl. A. Åslund, a.a.O., S. 24ff.

auch abgeschlossen werden: Freigabe der Preise, härtere Finanz- und Geldpolitik, Herstellung der inneren Konvertibilität der Währungen, Liberalisierung des Außenhandels. Auch wichtige Schritte des Systemwechsels in Richtung Marktwirtschaft konnten erfolgen: Abbau von Institutionen und Methoden zentraler Planung, Entwicklung eines Instrumentariums indirekter Wirtschaftslenkung, Schaffung bzw. Ausbau eines zweistufigen Banksystems (Zentralbank-Geschäftsbanken). Von besonderer Bedeutung war auch der schnelle Beginn der Privatisierung (vor allem der "kleinen Privatisierung"), bei der allerdings noch zahlreiche Probleme überwunden werden müssen.²² So verläuft die "große Privatisierung" immer noch schleppend, sie ist mit interventionistischen Maßnahmen durchsetzt, infolge von Subventionen verzerrt und nur unzureichend mit Strukturwandel verbunden. Wo die Privatisierung bereits greift, wird die Effizienz der unternehmerischen Tätigkeit immer wieder durch zu geringe Kapitalausstattung, begrenztes unternehmerisches Know-how, unzureichende Kontrolle ("corporate governance") und Beschränkungen des Wettbewerbs beeinträchtigt. Diese Privatisierungsdefizite implizieren die Gefahr zukünftiger Insolvenzen und bedeuten zugleich, daß die Chancen eines kontinuierlichen Wirtschaftswachstums der OME-Länder an eine wirkliche Konsolidierung des Privatsektors gebunden sind. Die Regierungswechsel in Polen und Ungarn²³ zugunsten postkommunistischer (de facto sozialdemokratischer) Parteien sind zwar nicht ohne Auswirkungen auf Inhalt und Tempo der Reformpolitik geblieben. Akzentverlagerungen und Bremswirkungen waren unvermeidlich. Ein Kurswechsel zurück zu administrativen Wirtschaftsformen ist jedoch nicht eingetreten. Solange die Veränderungen der Wirtschaftspolitik nicht zuviel Interventionismus im Gefolge haben, können von allgemeinen Wahlen, die zu Regierungswechseln führen, sogar eher stabilisierende Wirkungen auf den Transformationsprozeß ausgehen, weil die Unzufriedenheit der Bevölkerung aufgefangen und auf die für Demokratien normale Weise kanalisiert wird.

Zur Spitze aufzuschließen versuchen mit deutlichen Erfolgen bei Stabilisierung und Systemwechsel die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, die allerdings eine viel tiefere Transformationsrezession zu überwinden haben.²⁴ Positiv ausgewirkt hat sich auf das Baltikum trotz zahlreicher kurzfristiger Anpassungsprobleme - und entgegen mancher (auch westlicher) Prognose - der Prozeß der Herauslösung der drei Staaten aus dem alten sowjetischen Wirtschaftsverbund, nicht zuletzt wegen des beträchtlichen Zugewinns an "politischem Kapital", das mit der Unabhängigkeit verbunden ist, und der sich stetig vollziehenden Nord- und Westorientierung der Außenwirtschaft. Relativ langsam und noch wenig effektiv, jedoch nicht ohne jede günstige Perspektive für Stabilisierung und Systemwechsel erfolgt die Transition in Bulgarien und Rumänien.

7. Rußland und andere GUS-Staaten als Nachzügler der Transformation

Aufgrund seiner Größendimension und seines geopolitischen Gewichts stellt Rußland einen Sonderfall dar. Unter den GUS-Staaten sicher das fortgeschrittenste Transformationsland, wird seine

²² Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union, 2. Auflage, Gütersloh 1995, S. 21.

²³ Vgl. die Beiträge von D. Bingen, Polen: Zwischen Restauration und Reform, sowie G. Józsa, Ungarn: Von der Regierung des Systemswechsels zur sozialistisch-liberalen Koalition, in: BIOst (Hrsg.), a.a.O., München 1995 (im Druck).

²⁴ Zur Entwicklung im Baltikum vgl. S. Lainela/P. Sutela, The Baltic Economies in Transition, Helsinki 1994.

Entwicklung zu Demokratie und Marktwirtschaft durch viele negative Faktoren stark beeinträchtigt. Hierzu gehören:

- die anhaltend schlechte Wirtschaftslage (1994 gingen Sozialprodukt, Industrieproduktion und Investitionen erneut zwischen 15 und 25% zurück, die Inflation blieb hoch und der Rubelkurs geriet in spekulationsbestimmte Turbulenzen);
- die besonders drückenden Erblasten, nicht zuletzt im Hinblick auf die sektorale und regionale Wirtschaftsstruktur;
- die ungeklärte Frage der nationalen Identität;
- die widersprüchlichen politischen Konzepte in Verbindung mit unklaren Machtverhältnissen;
- der nicht zuletzt in Anbetracht der regionalen Dimension der Transformation schwache Zentralstaat und schließlich
- die negativen inneren und äußeren Auswirkungen des Tschetschenienkriegs.

Jedenfalls haben sich die Aussichten auf eine Straffung und konzeptionelle Profilierung der russischen Wirtschaftspolitik sowie auf Fortschritte beim institutionellen Umbau des russischen Wirtschaftssystems seit den Wahlen vom Dezember 1993 kaum verbessert.

Gewiß, die scharfe Konfrontation zwischen dem alten Obersten Sowjet und Präsident Jelzin ist überwunden, und die neue Verfassung stattet den russischen Präsidenten auch im Bereich der Wirtschaftspolitik mit großen Vollmachten aus. In der neuen Staatsduma haben Reformgegner von rechts und links jedoch beträchtlichen Einfluß, während die Front der Reformer unerwartet schwach ausfiel und zudem zersplittert ist. Was schließlich die wirtschaftspolitische Bedeutung der neuen Verfassung betrifft, so erweist sich die dem Präsidenten zugestandene Machtfülle in Anbetracht des erheblichen Gewichts regionaler und sektoraler Interessengruppen zunehmend als "Scheinkompetenz". Es verwundert daher nicht, daß Jelzin versucht, Dimension und Funktion des Präsidentenapparats auch für die Wirtschaftspolitik an der Verfassung und der Regierung vorbei weiter auszubauen. Jelzin und Tschernomyrdin haben sich auch 1994/95 immer wieder für die Fortsetzung marktwirtschaftlicher Reformen ausgesprochen, und die Privatisierung hat inzwischen erhebliche Fortschritte gemacht. Sie steht freilich immer wieder im Zeichen rechtlich unregelter bis krimineller Praktiken. Nicht zuletzt aber trägt zum mehr formalen als realen Charakter der Privatisierung bei, daß es bei der gegenwärtigen Geld- und Finanzpolitik, die sich am Subventionsbedarf der Betriebe orientiert und Banken zu Durchleitungsstellen staatlich verordneter Kredite macht, an funktionierenden Finanzmärkten fehlt, von denen Druck zur Effizienzsteigerung ausgeht. Diese müßten aber auch in der Lage sein, das für die Sanierung des obsoleten Kapitalstocks und die erforderliche Umstrukturierung der Wirtschaft notwendige Kapital zu mobilisieren.²⁵ So kann die Privatisierung nur dann zum Gelingen einer systempolitischen Wende beitragen, wenn komplementär zu ihr ein monetärer und fiskalischer Neuanfang versucht wird. Ein solcher wurde wiederholt angekündigt und fand zuletzt Eingang in die Vereinbarung mit dem IWF über den Kredit in Höhe von 6,8 Mrd. US-\$ von Mitte März 1995. Auch Tschernomyrdin hatte sich mehrfach für eine rigidiere Geld- und Finanzpolitik ausgesprochen. Die Umsetzung blieb jedoch stets hinter der Ankündigung zurück. Und viele Maßnahmen von der anhaltenden Praxis der Subventionierung vom Zusammenbruch bedrohter Betriebe und Zweige bis zur Aufnahme reaktionärer Politiker in die Regierung deuten darauf hin, daß in der Wirtschaftspolitik vermutlich auch zukünftig eher ein in-

²⁵ Vgl. Die wirtschaftliche Lage Rußlands, Wochenbericht des DIW, 47-48, 1994.

teressenbestimmter und sozial verträglicher Gradualismus angestrebt wird als stabilitätspolitische und institutionelle Durchbrüche. Auch die seit einiger Zeit auf industriepolitische Maßnahmen gesetzten Hoffnungen gehören in diesen Kontext. Sie sollen den raschen Strukturumbruch in Rußland abfedern, der sich gegenwärtig in Form dramatischer Produktionsrückgänge in der Rüstungsindustrie und weiten Bereichen des zivilen Maschinenbaus sowie der Leichtindustrie vollzieht und der in manchen Regionen den Charakter einer ausgesprochenen Deindustrialisierung²⁶ mit schwerwiegenden sozialen Folgen (Arbeitslosigkeit, Verarmung) anzunehmen droht.

Noch weiter zurück als in Rußland ist die Transformation in den meisten anderen GUS-Staaten. Hier gibt es für einzelne Bereiche ebenfalls umfassende Transformationsprojekte, aber große Umsetzungsschwierigkeiten, die im Extremfall jedes Umgestaltungsvorhaben zu paralysieren drohen. Allerdings teilen diese Länder mit Rußland auch das entscheidende Manko jeder grundsätzlichen Absage an den Kurs der Reformen: Es fehlt an einer erfolgversprechenden Alternative zur mehr oder minder deutlich eingeschlagenen Politik systempolitischer Veränderungen. Zunächst ist ganz offenkundig, daß Maßnahmen eines verstärkten Interventionismus - etwa flächendeckende Preiskontrollen, umfangreiche Subventionierung unrentabler Betriebe oder administrative Teileingriffe - zu eher "funktionsschwachen Mischsystemen" (Egon Tuchtfeld) führen, die nicht besonders effizient, wenn nicht gar kontraproduktiv sind. Noch weniger dürfte eine komplette Rückkehr zu den alten Verhältnissen des planwirtschaftlichen Sozialismus zur Disposition stehen. Dazu sind die Mängel des "administrativen Kommandosystems" zu offenkundig, die politischen Voraussetzungen der Planwirtschaft nicht wiederherstellbar und entgegengesetzte Gruppeninteressen mittlerweile zu stark geworden. Auch die ökonomischen Bedingungen der Planwirtschaft - das Vorhandensein von Reserven für politische Prioritäten und den Ausgleich systemtypischer Ineffizienz - sind entfallen. Das Fehlen grundsätzlicher Alternativen zur Reformpolitik schließt administrative Eingriffe in den Transformationsprozeß sowie Kurswechsel und Zick-Zack-Bewegungen in der Wirtschaftspolitik freilich nicht aus, seien sie aus ökonomischer Not geboren oder auf anhaltendes politisches Sperrfeuer reaktionärer Kräfte zurückzuführen.

8. Außen-, sicherheits- und integrationspolitische Aspekte

Der unterschiedliche Stand von marktwirtschaftlicher Systemtransformation und ökonomischer Konsolidierung in den Ländern des europäischen Ostens beeinflußt die Innen- und Außenpolitik der Staaten und spiegelt sich in ihnen wider. So ist hinzuweisen auf voneinander abweichende Fortschritte bei der politischen Transformation, insbesondere auf ein unterschiedliches Ausmaß des Aufbaus demokratischer Systeme sowie der erreichten politischen Stabilität. Beträchtliche Divergenzen gibt es auch im Hinblick auf den Stand der Entwicklung einer neuen nationalen Identität, die Konstellation der außenpolitischen Interessen und, damit verbunden, den Grad der erreichten bzw. angestrebten Annäherung an den Westen Europas, sei es an einzelne westeuropäische Staaten, sei es an Bündnissysteme und politisch-ökonomische Gemeinschaften wie NATO und Europäische Union. Insgesamt lassen sich für alle Bereiche von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik vier Länder-Gruppierungen unterscheiden, die zwar in sich wiederum differenziert sind, insgesamt jedoch jeweils

²⁶ Vgl. den Beitrag von R. Götz, Rußland auf dem Weg zur Deindustrialisierung?, in: BIOst (Hrsg.), a.a.O., München 1995 (im Druck).

durch viele Gemeinsamkeiten gekennzeichnet sind: Rußland, Rußlands "nahes Ausland", Ostmittel- und Südosteuropa sowie Exjugoslawien.

Besonders problematisch unter Sicherheitsgesichtspunkten ist die Tendenz Rußlands, sich erneut, wenn nicht als wettbewerbsfähige globale Großmacht, so doch zumindest als regionale Vormacht zu definieren. Es wäre aber ein Fehler, für Rußland zu starre Interdependenzen zwischen dem Stand der politisch-ökonomischen Systemtransformation, d.h. der Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft, und dem Verhalten in der Außenpolitik anzunehmen. Die Frage nach Möglichkeit und Dimension einer neuen Großmachtrolle Rußlands stellt sich relativ unabhängig vom Fortschritt der Transformation und hat für reaktionäre, national-konservative Politiker ebenso Bedeutung und Brisanz wie für Reformen.

Die Implikationen, die die Veränderungen im Osten Europas für die westlichen Bündnissysteme, insbesondere für die NATO, mit sich bringen, kommen daher, daß durch den Wegfall eines klar definierten potentiellen Gegners und den damit verbundenen Verlust eines klar definierten Verteidigungsauftrags auch ein Funktionsverlust der NATO eingetreten ist. Gleichzeitig weichen die Interessen der westlichen Staaten, insbesondere die europäischen und die US-amerikanischen Interessen, immer stärker voneinander ab, etwa in bezug auf das Vorgehen in Bosnien-Herzegowina, das Verhältnis zu Iran, die Frage der NATO-Mitgliedschaft Rußlands sowie die Entwicklung des Welthandels.

Gewiß: Die Lage im Osten Europas wird übereinstimmend als unsicher eingeschätzt. Art und Dimension dieser Unsicherheit aber werden unterschiedlich beurteilt. Teils werden - nicht zuletzt im Hinblick auf die Rückkehr von linken Regierungen an die Macht (Litauen, Polen, Ungarn, Bulgarien) - die politischen Verhältnisse in der gesamten Region als instabil betrachtet. Teils werden mögliche wirtschaftliche Rückschläge als Unsicherheitsfaktoren hervorgehoben. Vor allem aber verbinden sich viele Befürchtungen mit der Entwicklung in Rußland, wobei die einen mehr die destruktiven Potentiale eines durch Zerfall, Kriminalität und Umweltrisiken geprägten Landes, die anderen mehr Tendenzen hin zu autoritären, militaristischen und expansiven Verhaltensweisen betonen.

Die neuen Unsicherheiten im Osten sowie das Streben vor allem der ostmitteleuropäischen Staaten nach NATO-Mitgliedschaft haben zu einer intensiven Debatte um die Osterweiterung der NATO geführt. Drei Verteidigungsexperten der RAND-Corporation, R. Asmus, R. Kugler und S. Larabee, haben versucht, diese Debatte zu strukturieren. Sie unterscheiden drei Formen der Erweiterung des westlichen Verteidigungsbündnisses²⁷:

- NATO-Erweiterung als *evolutionäre Ausdehnung*, die auf eine Frist von zehn Jahren angelegt ist, weil die wirtschaftlichen und politischen Probleme als dringlicher angesehen werden als die Sicherheitsprobleme und folglich eine Aufnahme in die NATO erst nach einer Mitgliedschaft der ostmitteleuropäischen Länder in der Europäischen Union erfolgen soll;
- NATO-Erweiterung als *Stabilitätstransfer*, der durch eine Aufnahme der ostmitteleuropäischen Länder in die NATO in drei bis fünf Jahren gesichert werden soll, da die politische Lage in Ostmitteleuropa prekär ist, das Sicherheitsvakuum zwischen der NATO-Ostgrenze und Rußland die demokratische Entwicklung der "Zwischenregion" bedroht und insofern nicht auf eine

²⁷ R. D. Asmus/ R. L. Kugler/ F. Larabee, NATO Expansion: The Next Steps, in: Survival, 1, 1995, S. 7-33.

wirtschaftliche Konsolidierung mit anschließender EU-Mitgliedschaft gewartet werden darf, und drittens

- NATO-Erweiterung als *strategische Reaktion* des westlichen Bündnisses, bei der erst dann eine Aufnahme Ostmitteleuropas erfolgt, wenn die russische Politik dazu zwingt, indem sie ihre Streitkräfte in der Nähe der Nachbarstaaten erweitert, die Souveränität der Ukraine und der baltischen Staaten verletzt oder die nukleare Abrüstung vorzeitig einstellt.

Was das in Variante 2 genannte Verhältnis zwischen Ostmitteleuropa und der EU im Hinblick auf das angestrebte Ziel einer EU-Vollmitgliedschaft betrifft, so sind freilich noch viele Probleme ungeklärt. Integrationsimpulse im Rahmen des von der EU entwickelten Konzepts der "strukturierten Beziehungen" müßten vor allem folgende Maßnahmen beinhalten:

- Beschleunigung der EU-Markttöffnung, weil es für ostmitteleuropäische Produkte aus einzelnen sensiblen Bereichen - Eisen, Kohle, Stahl, Energie und Textil - bislang nur einen eingeschränkten Marktzugang gibt;
- Gewährung adäquater EU-Finanzhilfen für Ostmitteleuropa, denn gegenwärtig belaufen sich die hierfür verauslagten Gelder lediglich auf 5% der Mittel, die die EU über ihre Regionalfonds für Spanien, Portugal, Griechenland und Irland bereitstellt, sowie
- zügige Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen nach Maastricht II, weil ein entsprechender Zeitplan für den Integrationsvollzug die Transformation in Ostmitteleuropa beschleunigen und zugleich stabilisieren würde.

Die Beurteilung des Stands der Transformation und der ökonomischen Lage im Osten Europas kann den Entscheidungsträgern in der westlichen Welt bei der Prüfung der Erweiterungsoptionen nur wenig helfen. Die zukünftigen Funktionen der NATO und insbesondere die Frage einer Osterweiterung müssen primär politisch entschieden werden. Gegenwärtig verfolgt die NATO, so der finnische Diplomat M. Jakobsen, gleichzeitig zwei unvereinbare Ziele²⁸: "Sie behandelt Rußland als einen verlässlichen Partner, und sie verspricht den Ostmitteleuropäern, sie vor russischer Aggression zu schützen." Hier zeigt sich in der Tat ein politisches Dilemma: Die wirtschaftliche und politische Lage in Osteuropas sowie der Stand der Systemtransformation berechtigen zur Sorge um die Konsolidierung von Demokratie und Marktwirtschaft, doch die Erweiterung der NATO könnte durch Isolation Rußlands jene Unsicherheit vergrößern, die mit der Ausdehnung des westlichen Bündnisses abgewehrt werden soll.

²⁸ Zitiert nach T. Sommer, Erst denken, dann dehnen, in: Die Zeit, 2. 6. 1995, S. 3

Hans-Hermann Höhmann

**Economy, Society and Politics:
Interdependences and Conflicts in the Transition of Eastern Europe**

Bericht des BIOst Nr. 38/1995

Summary

Introductory Remarks

The present Report is an extended version of a contribution by the author to the Bundesinstitut's biennial compendium to be published shortly under the title "Zwischen Krise und Konsolidierung. Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas" (Between crisis and consolidation. Systemic change in trouble in the east of Europe) by Carl Hanser Verlag, Munich. The author attempts to draw a balance of the economic and political transformation process in the east of Europe with particular attention to the interdependences and conflicts between the economic, social and political aspects of the transition that has been taking place since 1989/90.

Findings

- 1. If economic transformation in the post-communist countries is to succeed, some extremely complex transformation problems will have to be resolved - under heavy millstones in the form of in some cases devastating inherited burdens. This complexity arises first of all from the fact that the transition to new economic conditions, in particular the change-over to stable, socially accepted and efficient market economies, must take place in unison with three other major re-structuring processes and holds promise of success only if a positive interaction can be achieved between economic change and the other principal adaptation processes. These are: the re-definition of a national statehood and the development of a singular national identity; the conversion of the political system and society into democratic and pluralist structures; the integration of the countries in the east of Europe into a new international political and economic order.*
- 2. A close correlation exists in particular between political and economic transformation. On the one hand, the conversion of the political system into a democracy has to be accompanied by economic successes that make themselves felt in the standard of living of the population and thus make the re-structuring politically acceptable to a democratic majority. On the other hand, an economic transformation that enhances the well-being of the people can succeed only if the political and legal systems establish propitious background conditions for economic activity. Thus, any successful metamorphosis of economic conditions requires the presence of a "political capital" which comprises three principal elements: an adequately broad national consensus at the time the transformation*

process is launched; the timely creation of a viable framework of order; and a government with authority, competence and strength of purpose that is willing and able to push through the transformation process forcefully and speedily.

- 3. The re-structuring of even just the economic conditions is in itself an extremely complex procedure involving at least five difficult sub-processes: micro-economic liberalization; macro-economic stabilization; institutional change; the metamorphosis of the actual economic structures; and assurance of adequate social cushioning of the transformation process. Some of the sub-objectives of economic transformation may, however, be mutually counter-active, and indeed such clashes regularly occur in practice.*
- 4. Because of the close correlation between economic and socio-political developments, not only the economic but also the political and social heritages of the defunct socialist system have a retarding effect on the transformation of the economic conditions in the post-socialist countries. Typical phenomena in this context are the politically and economically dysfunctional effects of the serious deficits in public power and authority, of the feeble development of democratic forces, and of the predominance of personal over institutional aspects in politics. Another factor impeding economic change is that there is as yet little of the effective social self-organisation that has elsewhere proved essential to the development of social momentum and for controlling conflicts in democratic market economies. And finally, the collapse of communism as an ideology has left a more or less pronounced vacuum in terms of guiding social values and standards of conduct.*
- 5. This problematic political heritage goes hand in hand with complex economic encumbrances. Bureaucratic structures and regional and sectoral interest groups remain intact and are making it even more difficult to re-structure the economy and transform the economic system. In particular the socialist system of ownership proved from the very beginning to be a serious obstacle to the transition to a market economy. Other cardinal features of the old system such as paternalism, egalitarianism, and the distorted perception of work performance conditioned by the incentives system under the administrative planned economy had inculcated patterns of economic behaviour that do not exactly promote the change to market economy. But above all it was the actual structures of the East European economies, dilapidated from decades of neglect, that meant that any attempt to change the system was bound to trigger severe economic and social shock waves that harbour potential for serious political conflicts.*
- 6. The divergence that has already become apparent between the various countries in transformation holds true for all sectors of the re-configuration, in particular for the degree of macro-economic stabilization achieved (measured above all in terms of the reduction in inflation rates), the progress made in privatization, the pace with which market-economy institutions have been set up, and the headway made in adapting the economy proper (structural change). It is consistently evident that the countries which have made the greatest progress in their transformation process are also the ones which have been most successful in overcoming transformation-induced recession. Measured in terms of the degree of politico-economic restructuring achieved and the economic recovery to date, a number*

of zones distinguished by the intensity of the transformation process can by now be discerned, albeit with fuzzy boundaries and with considerable differentiation still necessary within each zone.

- 7. Clearly in the top zone of the declining intensity scale are the five states of East Central Europe: the Czech Republic, Poland, Hungary, the Slovak Republic and Slovenia. Here, despite all the difficulties, transformation has made significant progress, and the general economic situation has also improved considerably in the meantime. The other end of the scale is also quite clearly defined: all countries affected by wars or civil wars and which are beset by chaos and rampant decline (some former Yugoslav and Transcaucasian Republics, Tajikistan).*
- 8. The leading states of East Central Europe also had and still have many impediments from the past to overcome, but they also benefit from a number of more favourable conditions: the inherited burdens are relatively light; the transformation process was able to carry on from earlier reforms; a broad national consensus made it possible to agree quickly on the course to be followed in economic policy and to embark on transformation without delay; political conditions were and have remained relatively stable; and finally, there was a favourable response from the West, in particular in the form of the opening up of the European Community/European Union towards Eastern Europe initiated since late 1991 with the "European Cooperation Treaties".*
- 9. Favoured by such benign starting conditions, the states of East Central Europe were able to introduce a whole bundle of transformation-policy measures and even to implement some of them relatively quickly: abolition of price controls, a harder financial and monetary policy, mutual convertibility of currencies, liberalization of foreign trade. Important steps were also taken in the transition towards a market economy system: phase-out of central planning institutions and methods, development of an instrumentarium for indirect steering of the economy, establishment and/or extension of a two-tier banking system (central bank/commercial banks). Also of special importance was the rapid commencement of privatization (especially "small-scale privatization"), even if there are numerous problems still to be overcome in this context.*
- 10. The three Baltic states Estonia, Latvia and Lithuania are attempting to catch up with the top five, with some major successes in stabilization and systemic change, even if they still have to climb out of much deeper transformation-induced recessions. Despite numerous short-term adaptation problems - and contrary to many prognoses (even by Western observers) - the process of extricating the three states from the old Soviet economic conglomerate has had a beneficial effect on the Baltic region, not least thanks to the considerable "political capital" bonus associated with independence and to the smooth and rapid re-orientation of external economic relations towards the north and west. In Bulgaria and Romania, the transition has been relatively slow and not very effective, though not without some encouraging prospects for stabilization and systemic change.*
- 11. Because of its geographical dimensions and its geopolitical weight, Russia is a special case*

in itself. Certainly the most advanced country undergoing transformation among the states of the CIS, its evolution towards democracy and market economy is being severely hampered by a multitude of adverse factors. These include: the persistently poor economic situation; the particularly oppressive inherited burdens; the unresolved question of national identity; contradictory political designs in conjunction with unclear power constellations; the weakness of the central state in the face of the regional dimension of transformation; and finally the adverse repercussions at home and abroad of the war in Chechnya.

- 12. In most of the other states of the CIS, transformation is even further behind than in Russia. Here, too, comprehensive transformation projects have been devised for individual sectors but great difficulties are being experienced in implementing them, threatening in some extreme cases to paralyze the entire project. On the other hand, these countries also share with Russia the crucial drawback to any deliberate rejection of a reform course: there is simply no promising alternative to a more or less resolutely pursued policy of systemic change.*
- 13. The different statuses attained in transformation to a market-economy system and in economic consolidation in the countries in the east of Europe influence and are themselves reflected in the domestic and foreign policies of the states concerned. Thus, different stages of progress are evident in political transformation, and in particular there are differences in the extent to which democratic systems have been established and political stability achieved. Significant differences are also apparent in the degree to which new national identities have evolved, in foreign-policy interest constellations, and, related to the latter, in the extent to which convergence with the west of Europe has been achieved or is intended, whether in the form of closer relations with individual Western European states or with alliance systems and politico-economic communities such as NATO and the European Union.*
- 14. Especially problematic from the security aspect is Russia's inclination to re-define itself if not as a competitive great power, then at least as a regional leading power. However, it would be mistaken to construe for Russia too close a correlation of interdependence between progress made in the transformation of its politico-economic systems, i.e. the evolution of democracy and a market economy, and its stance on foreign-policy issues. The question as to the possibility and the dimensions of a new great power rôle for Russia is relatively independent of any progress made in transformation and is just as important and cogent to reactionary, national-conservative politicians as it is to reformers.*